Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 0 1 / 2 0 2 6

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 27 de octubre de 2026.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de revisión de oficio tramitado con la finalidad de declarar la nulidad de la contratación del servicio de limpieza de la segunda planta del edificio (...), en Las Palmas de Gran Canaria, durante el mes de mayo de 2026, prestado por la empresa (...) (EXP. 374/2026 RO)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado mediante oficio con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 15 de septiembre de 2026, tiene por objeto examinar la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada por la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, que pone fin al procedimiento administrativo de revisión de oficio para la declaración de nulidad de la contratación del servicio de limpieza de la segunda planta del edificio *(...)*, en Las Palmas de Gran Canaria, durante el mes de mayo de 2026, prestado por la empresa *(...)*.

2. La legitimación de la Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias para solicitar el dictamen, su carácter preceptivo y la competencia de este Consejo Consultivo para emitirlo resultan de los arts.11.1.D.b) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 41 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2017 -en adelante, LCSP-, norma básica aplicable al presente supuesto porque el

[*] **Ponente: Sr. Belda Quintana.**

contrato que se pretende declarar nulo fue iniciado con posterioridad a su entrada en vigor.

También es de aplicación, subsidiariamente, de acuerdo con lo establecido en la Disposición final cuarta, apartado 1.º de la LCSP, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -en adelante, LPACAP-, porque el presente procedimiento se inició con posterioridad a su entrada en vigor.

Asimismo, resulta aplicable, en lo que no se oponga a la LCSP [Disposición derogatoria de la LCSP], el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, también de carácter básico.

3. En este procedimiento se ha otorgado el preceptivo trámite de vista y audiencia a la empresa contratista, quien, mediante escrito de 15 de julio de 2026, mostró su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

Este Consejo Consultivo en su Dictamen 72/2023, de 1 de marzo, seguido, entre otros, por los Dictámenes 170/2023, de 20 de abril, 318/2023, de 20 de julio, 386/2023, de 5 de octubre, 412/2023, de 19 de octubre, y 452/2023, de 7 de noviembre, ha considerado que el Dictamen debe ser preceptivo haya o no oposición del contratista, en los casos de ausencia de actos administrativos preparatorios o de adjudicación del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 106.1 LPACAP, por remisión del art. 41 LCSP.

4. La regulación del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, puesto que el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP. Esta remisión normativa efectuada por el art. 41.1 LCSP a la legislación estatal en materia de procedimiento administrativo común, nos conduce a la aplicación de los arts. 106 a 111 LPACAP.

El art. 106.1 LPACAP contempla la revisión de oficio de los actos administrativos nulos; permitiendo a las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, previo dictamen favorable del órgano consultivo autonómico, declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que

hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el art. 47.1 LPACAP.

Este artículo no contempla un procedimiento específico para la tramitación de los expedientes de declaración de nulidad, por lo que se entienden aplicables las normas recogidas en el título IV de la LPACAP [*«De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común»*], con la especialidad exigida por el art. 106, que establece como preceptivo el previo dictamen favorable del órgano consultivo que corresponda.

Por tanto, de conformidad con lo previsto en el art. 106.1 LPACAP, es preciso que el dictamen sea favorable a la declaración pretendida, no pudiéndose acordar la nulidad del acto si el dictamen no lo considera así.

5. La competencia para resolver el presente procedimiento de revisión de oficio se halla regulada en el art. 41.3 LCSP, que atribuye esta competencia al órgano de contratación, sin perjuicio de lo que, para el ámbito de las Comunidades Autónomas, establezcan sus normas respectivas. En este sentido, el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias dispone que corresponde a los Consejeros incoar y resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento.

Asimismo, el art. 5.1 del Decreto 446/2023, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias dispone que *«la persona titular de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, como órgano superior de dirección y jefatura del Departamento, tiene atribuidas las funciones y competencias previstas en el (...) artículo 29.1 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias (...) »*.

Como ha sostenido este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 272, 273, 274, 275 y 276/2024, todos de 4 de junio, con cita de la STC 68/2021, de 18 de marzo [FJ 9.b)] -conforme a la cual la determinación del órgano autonómico competente para iniciar y resolver estos procedimientos es de la competencia exclusiva autonómica-, esta competencia se atribuye por el ordenamiento jurídico autonómico a la persona titular de la Consejería competente, por aplicación de lo previsto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, que atribuye al titular de cada Departamento

la competencia para *«resolver los expedientes de revisión de oficio de los actos del propio Departamento»*.

Por tanto, la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde a la Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, pero no en su calidad de órgano de contratación, sino por aplicación de lo dispuesto en el art. 29.1, letra g) de la Ley 14/1990, por lo que deberá corregirse este extremo en la Propuesta de Resolución (borrador de Orden).

6. En lo que se refiere al plazo máximo para resolver, el art. 41.1 LCSP, en relación con la revisión de oficio de los actos preparatorios y de adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas viciados de nulidad, remite a la regulación que del correspondiente procedimiento de revisión de oficio se contiene en la LPACAP, especialmente en su art. 106.5, que dispone que, cuando estos procedimientos se hubieran iniciado de oficio -como es el caso-, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá su caducidad.

En el presente caso, el procedimiento administrativo de revisión de oficio se inicia el día 13 de julio de 2026, por lo que no se ha incurrido en caducidad al no haber transcurrido el precitado plazo de seis meses.

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo de revisión de oficio se encuentran recogidos en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias, de 9 de julio de 2026, en el que se expone lo siguiente:

«Respecto a la licitación de la contratación administrativa del servicio de limpieza de centros administrativos y centros asistenciales dependientes del Departamento (Exp. 24-SE-007), cabe mencionar que con fecha 13 de junio de 2024 se publicó el anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y el mismo día en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), correspondiendo el Lote VIII al edificio (...). Posteriormente fue modificado el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares mediante Orden 7 45/2024, de 18 de junio, de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias. Con fecha 19 de julio de 2024 se publicó un nuevo anuncio de licitación en el perfil del contratante, los nuevos Pliegos aprobados y nuevo plazo de presentación de proposiciones.

Por la unidad administrativa gestora del expediente se advirtió que existía un mayor número de plantas, en concreto, la planta 2, en el Edificio (...) objeto de limpieza respecto a las que en principio existían en la preparación del contrato (plantas -1 y 1), consecuencia de

la incorporación de nuevos servicios del Departamento, lo que variaría las condiciones del objeto de la contratación administrativa del lote VIII "Edificio (...)", del servicio de limpieza en centros administrativos y centros asistenciales dependientes de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias.

Por lo expuesto, no procedía continuar con el procedimiento de adjudicación del referido lote VIII, en tanto que ello conllevaría un acto de contenido imposible. Mediante Orden 1113/2024, Libro 657, de 12 de noviembre de 2024, se acuerda el desistimiento del procedimiento de adjudicación para la contratación administrativa del Lote VIII "Edificio (...)".

La limpieza de las plantas del Edificio (...) se tramitaron por Contrato Menor, dadas las circunstancias anteriormente descritas.

Por Resolución n.º 329/2025, de fecha 1 de abril de 2025 (corrección de errores por Resolución n.º 345/2025, de 3 de abril de 2025), la Secretaria General Técnica aprobó el gasto derivado del servicio de limpieza diaria de las dependencias del edificio (...) en las Palmas de Gran Canaria (contrato menor 25-SEM-015). Este contrato menor fue adjudicado a (...) la empresa (...) . Su periodo de ejecución comenzó el 1 de abril de 2025 y finalizó el 30 de marzo de 2026.

En particular, las zonas objeto del contrato menor de limpieza fueron las siguientes:

- Planta Baja.

- Zonas de Aseos planta -1 y 1ª planta.

- Escaleras -1 a la 1ª planta.

- Ala Sur planta 1ª.

Por Resolución del Viceconsejero de Bienestar Social (al haberse ocupado la planta 2 del Edificio (...) por personal de su centro directivo) n.º 127/2025, de 30 de abril, se aprobó el gasto derivado de la contratación menor del servicio de limpieza en las oficinas ubicadas en la segunda planta del edificio (...). Este es un contrato reservado a Empresas de Inserción y Centros Especiales de Empleo de Iniciativa Social conforme a lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Resultando adjudicataria la empresa (...) (...) . Su periodo de ejecución comenzó el 5 de mayo de 2025 y finaliza el 30 de abril de 2026.

En concreto, engloba la limpieza de:

- *Segunda planta edificio (...): zonas comunes y despachos.*
- *Zonas de Aseos y cocina segunda planta.*
- *Escaleras a la 2ª planta.*

Se está tramitando, en el expediente SER/2026/0000005823, la licitación de la contratación del servicio de limpieza de determinados centros administrativos dependientes de la Consejería que no fueron objeto de adjudicados (sic) en el Exp. 24-SE-007, entre ellos, la limpieza del Edificio (...), en sus plantas -1, 1 y 2. Sin embargo, a la fecha de finalización de los contratos menores citados no puede aún adjudicarse la contratación del expediente SER/2026/0000005823. Dada la necesidad de mantener en condiciones óptimas de higiene y salubridad las plantas del Edificio (...) utilizadas por el personal dependiente de la Consejería que presta sus servicios allí, resulta imprescindible que continúe realizándose el servicio de limpieza hasta el inicio de la ejecución de la nueva licitación.

Dado que el contrato menor relativo a la segunda planta estaba reservado a Empresas de Inserción y Centros especiales de Empleo de Iniciativa Social, ha sido imposible que otra empresa sin esas características asuma las condiciones del contrato, por lo que la empresa (...) ha podido comprometerse únicamente a continuar el servicio en las plantas -1 y 1, mientras que en la planta 2 seguirá prestando el servicio (...). Lo que supone la tramitación de dos expedientes de nulidad diferenciados, respecto a periodos y empresas distintas.

Con fecha 13 de abril de 2026 se notifica a la empresa (...), la solicitud de disponibilidad para continuar con la prestación del servicio en la planta 2, en las mismas condiciones de ejecución que en la actualidad, a partir del 1 de mayo siguiente y hasta la formalización de la nueva contratación. La empresa contratista presentó, el 14 de abril, su consentimiento con la citada continuación de la prestación de servicios.

El servicio de limpieza es esencial para mantener unas condiciones higiénicas y de salubridad óptimas en las dependencias administrativas ubicadas en el Edificio "(...)", planta 2, de forma más respetuosa con el medio ambiente, por lo que para evitar un perjuicio mayor se continuará prestando por la empresa (...) (...), desde el 1 de mayo de 2026.

El servicio se está ejecutando con el consentimiento y a entera satisfacción del Departamento y con la buena fe de la contratista, pero sin el amparo del procedimiento previsto en la Ley de Contratos del Sector Público».

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento administrativo encaminado a la declaración de nulidad contractual, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden n.º 725/2026, de 13 de julio de 2026, de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, se acuerda la incoación del procedimiento administrativo de revisión de oficio para declarar la nulidad de la contratación del servicio de referencia, por un importe total de 749 € -IGIC incluido-.

Asimismo, se concede trámite de audiencia a la entidad contratista para que pueda formular alegaciones y presentar cuantos documentos y/o justificaciones estime oportunas.

La resolución administrativa por la que se incoa el presente procedimiento revisorio consta debidamente notificada a la contratista.

2. Con fecha 15 de julio de 2026 la empresa contratista manifiesta su conformidad con la declaración de nulidad contractual.

3. Consta en el expediente la evacuación -con fecha 30 de julio de 2026- de informe jurídico por parte de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias [art. 20, letra e) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

4. Figura en las actuaciones la correspondiente Propuesta de Resolución en la que se plantea, por un lado, *« (...) declarar la nulidad del servicio consistente en la limpieza de la segunda planta del Edificio (...), en las Palmas de Gran Canaria, durante el mes de mayo de 2026, realizado por la empresa (...) »*; y, por otro lado, *« (...) proceder a la liquidación del mismo y reconocer la obligación contraída con (...), por la prestación realizada en el periodo mencionado, cuantificada en (...) 749,00 €, IGIC incluido».*

IV

1. Este Consejo Consultivo, siguiendo constante y numerosa Jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha reiterado que la revisión de oficio supone el examen por la Administración de la legalidad de sus propios actos y en razón de los vicios e infracciones legales que le son imputables a los mismos, es decir, que por formar parte de su contenido, formal o sustantivo, le son atribuibles y susceptibles de valoración y corrección por la propia Administración autora del acto en el ejercicio de potestad de revisión, sin que pueda extenderse al examen de la legalidad de otros actos dictados por otras administraciones no sujetos a revisión [STS 405/2020, de 14 de mayo].

La revisión de oficio implica el ejercicio de una facultad exorbitante por parte de la Administración para expulsar del ordenamiento jurídico actos firmes en vía administrativa que adolecen de vicios especialmente graves, en cuya aplicación se ha de ser riguroso por implicar un conflicto entre dos principios generales del derecho: el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica. De aquí que no

cualquier vicio jurídico permita acudir sin más a la revisión de oficio, sino que ella solo es posible cuando concurra de modo acreditado e indubitado un vicio de nulidad de pleno derecho de los legalmente previstos, cuyos presupuestos no pueden entenderse de manera amplia, sino restrictiva [Dictámenes de este Consejo 302/2018, de 29 de junio y 430/2017, de 14 de noviembre, que reiteran varios pronunciamientos de este Organismo en el mismo sentido].

Por su parte, en nuestro Dictamen 46/2016, de 18 de febrero, afirmábamos que *«no toda infracción del Ordenamiento jurídico conlleva la revisión de oficio, que no está prevista para corregir errores o deficiencias de la Administración, sino para suprimir actos administrativos contaminados con vicios graves determinantes del nacimiento del derecho o facultad (…) ».*

En definitiva, «*la revisión de oficio en principio no es una técnica al servicio de la instrucción de una «causa general» respecto de determinado procedimiento, sino el instrumento que permite anular actos con vicios de orden público, que son los que la ley califica como causas de revisión, debidamente interpretadas en función de las circunstancias del caso, la conducta de los interesados y la actuación de la Administración»* [Dictamen 449/2017, de 5 de diciembre].

2. En el presente caso, la Propuesta de Resolución advierte de la concurrencia de una causa de nulidad de pleno derecho en la prestación del servicio de referencia: el tratarse de una prestación contractual que se ha ejecutado, ininterrumpidamente, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento -de licitación- legalmente establecido [art. 39.1 LCSP, en relación con el art. 47.1, letra e) LPACAP].

Pues bien, en relación con la causa establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, este Consejo Consultivo ha manifestado, por ejemplo, en el Dictamen 728/2024, de 12 de diciembre [con cita de los Dictámenes 489/2021, de 14 de octubre, 8/2021, de 15 de enero y 161/2020, de 1 de junio], lo siguiente:

«El art. 62.1, e) LRJAP-PAC configura como una causa de nulidad el que los actos sean dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido. Como las causas de nulidad radical o absoluta de los actos administrativos son tasadas, tienen carácter excepcional y han de interpretarse de forma estricta, la jurisprudencia del Tribunal Supremo es especialmente restrictiva en cuanto a la aplicación de esa causa de nulidad, ya que el empleo por la Ley de los dos adverbios "total y absolutamente" impone que los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad radical deben ser de tal dimensión que es preciso que se haya prescindido de modo completo y absoluto del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de sus trámites. La omisión de algún trámite se equipara a la omisión total del procedimiento cuando tiene la naturaleza de

esencial en los supuestos en que haya causado indefensión material al interesado (para lo cual habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por la omisión del trámite). También se equipara a la omisión total si los trámites incumplidos, de haberse observado, habrían determinado un acto de contenido distinto. Consúltense al respecto las SSTS de 23 febrero de 2016; de 26 enero de 2016; de 24 enero de 2014; de 27 junio de 2012 y de 25 abril de 2002 (…) ».

También hemos señalado en los Dictámenes 84/2014, de 17 de marzo y 258/2020, de 25 de junio, que *«la interpretación jurisprudencial de este precepto considera que se está ante esta causa de nulidad no sólo cuando el acto se dicta prescindiendo de todo procedimiento, sino también cuando se dicta a través de un procedimiento que no es el previsto legalmente; o cuando, aun siguiendo el procedimiento debido, se omiten trámites esenciales de éste que causan indefensión absoluta a los interesados».* Véanse por todas las SSTS de 25 de abril de 2002 y de 27 de junio de 2012.

3. La continuidad del servicio que se prestaba mediante un contrato menor que se terminó -previa petición de la Administración Pública a la empresa adjudicataria del contrato originario- más allá del límite de duración de éste y sin cobertura jurídica formal alguna, supone una clara vulneración de lo previsto en los arts. 29 y 37 LCSP. Estamos, por tanto, ante una prórroga tácita del contrato menor -prórroga prohibida, además, para los contratos menores por el art. 29.8 LCSP-, llevándose a cabo la prestación, por tanto, mediante una contratación verbal.

La prórroga de los contratos está regulada en el art. 29 LCSP**,** establece lo siguiente:

«2. El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes.

(…)

8. Los contratos menores definidos en el apartado primero del artículo 118 no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga».

En el caso que nos ocupa, en el que la empresa ha continuado prestando el servicio, debemos indicar que este supuesto constituye una prórroga tácita, expresamente prohibida, como se ha señalado, por la LCSP, por lo que no cabe en modo alguno, y aún más tratándose de una contratación menor. Al igual que la prórroga tácita, también está expresamente prohibida, la contratación verbal, salvo que el contrato tenga carácter de emergencia: *«Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia»* [art. 37.1 LCSP].

La LCSP exige en su art. 116.1 que la celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas venga precedida de la tramitación del correspondiente expediente. Además, y según el art. 37.2: *«Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118»*.

La prolongación de la prestación de un servicio que es objeto de un contrato público más allá de su duración y la de su o sus eventuales prórrogas -previstas de conformidad con el régimen jurídico vigente al que se ha aludido- sobre la base de prórrogas tácitas o verbales, supone una infracción flagrante del ordenamiento jurídico vigente. Esta contravención del ordenamiento jurídico se ha ido equiparando al supuesto, no ya de elusión de trámites esenciales del procedimiento, sino de contratación prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En efecto, la contratación del servicio de referencia [*«servicio de limpieza de la segunda planta del edificio (...) en las Palmas de Gran Canaria»*] durante el mes de mayo de 2026, es nula de pleno derecho conforme a lo previsto en los arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP, incumpliéndose la normativa y principios de la LCSP sobre licitación y adjudicación de contratos.

De los informes obrantes en el expediente administrativo se desprende que, una vez vencido el contrato anterior, y mientras se regularizaba el servicio a través de la tramitación/adjudicación de un nuevo contrato en la forma legalmente prevista, fue necesario proseguir con la prestación del servicio de limpieza a partir del mes de mayo de 2026. Así pues, al seguir prestándose ininterrumpidamente el servicio de referencia y, por tanto, habiéndose prorrogado el contrato anterior -manteniendo las mismas condiciones que el contrato vencido y mientras se tramitaba un nuevo

contrato con nuevas condiciones-, se incurre en vulneración de lo dispuesto en el art. 29 en relación con el art. 37 LCSP, lo que resulta determinante de la nulidad de pleno derecho de la contratación *ex* arts. 39.1 LCSP y 47.1, letra e) LPACAP.

Como razonábamos en nuestro Dictamen 555/2021, de 18 de noviembre, citando, a su vez, otro similar -el Dictamen 483/2021, de 14 de octubre- procede señalar, de idéntica manera, en este caso que, aplicando los razonamientos jurídicos que se han expuesto en las líneas precedentes al supuesto de hecho analizado, se ha de concluir que la actuación administrativa incurre de forma clara, manifiesta y ostensible en la causa de nulidad establecida en el art. 47.1, letra e) LPACAP, toda vez que se ha procedido a recibir la prestación del servicio sin la previa tramitación del oportuno procedimiento de contratación a tal efecto.

En definitiva, habiéndose prescindido del procedimiento de licitación legalmente establecido, se ha de concluir que la Propuesta de Resolución se considera ajustada a Derecho en cuanto a la concurrencia de la causa de nulidad.

4. En cuanto a los efectos económicos de la declaración de nulidad de la contratación, con relación ahora a la factura a la que se refiere este procedimiento concreto, ha de estarse a lo señalado en el Dictamen 265/2019, esto es, a lo dispuesto en el art. 42.1 LCSP, que prescribe que la *«declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido»*.

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que, vinculadas a esta práctica irregular de contratación pública, pudieran derivarse para el personal al servicio de las Administraciones públicas [Disposición adicional vigésima octava de la LCSP], con infracción de la normativa en materia contractual, y de los principios de buena administración [arts. 9.3 y 103 CE], y de eficacia administrativa [arts. 103 CE y 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)].

Como se ha señalado en múltiples ocasiones por este Consejo Consultivo, en lo que se refiere al momento procedimental en el que procede efectuar el cálculo de la liquidación del contrato, cabe recordar que el art. 42.1 LCSP establece que aquella fase se producirá una vez firme la resolución por la que se acuerde la revisión de oficio [a través del oportuno expediente contradictorio].

Sin embargo, como ya ha indicado el propio Consejo de Estado en su Dictamen 1724/2011, de 21 de diciembre [y este Consejo Consultivo de Canarias -Dictamen 220/2013, de 19 de junio-], *« (...) nada impide, por economía procesal, acumular la declaración de nulidad a la compensación o indemnización que obviamente debe estimarse y aplicarse según los propios criterios ahora descritos en el artículo 35.1 de la Ley de Contratos (...), para tramitar simultáneamente el procedimiento de revisión de oficio de la adjudicación del contrato por ser nula de pleno derecho con la compensación por los trabajos realizados prevista en ese mismo artículo para el supuesto de nulidad de pleno derecho de la misma»*.

De esta manera, resulta posible resolver de forma conjunta sobre la nulidad del acto de contratación afectado y sobre la liquidación y, en su caso, indemnización que proceda [art. 42.1 LCSP].

En el presente caso la restitución del valor de la prestación al contratista coincide con la totalidad del importe de la factura en su momento presentada, lo que incluye la totalidad del precio del contrato efectivamente ejecutado. En este sentido, como manifestamos en el Dictamen 318/2023, de 20 de julio, y en el Dictamen 386/2023, de 5 de octubre, la finalidad del procedimiento indemnizatorio es la reparación integral del daño causado de forma que los interesados vuelvan a la misma situación patrimonial que tenían antes del acaecimiento del hecho lesivo, sin que haya enriquecimiento injusto para ninguna de las partes, tal y como detallamos extensamente en el citado Dictamen 318/2023, de 20 de julio.

De todo lo expuesto cabe concluir que en los supuestos, como en el presente caso, en que la contratista ha manifestado buena fe, prestando el servicio a satisfacción de la Administración, aun concurriendo causa de nulidad al haberse dictado los actos preparatorios del contrato de referencia, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal como prevé el art. 47.1, letra e) LPACAP, en relación con el art. 39.1 LCSP, se debe pagar a la contratista en idéntica cuantía al coste del servicio realizado, por lo que hay que concluir que la Propuesta de Resolución debe liquidar el contrato por la cantidad igual al coste del servicio efectivamente realizado.

5. Resta por abordar la cuestión relativa a las consecuencias derivadas de la posible prestación del servicio durante periodos diferentes a los que son objeto del presente procedimiento de revisión de oficio y que se traduzcan en facturas que puedan emitirse al amparo del presente contrato cuya nulidad se dictamina.

En relación con ello, ya en nuestros Dictámenes 452/2023, de 7 de noviembre de 2023, 49/2024, de 25 de enero o 548/2024, de 2 de octubre, nos hemos pronunciado sobre esta circunstancia, a cuyo contenido nos remitimos.

Por lo tanto, hallándonos ante un servicio de tracto sucesivo, es forzoso concluir que una vez dictaminada la nulidad de esta contratación, no procederá la emisión de nuevo dictamen de este Consejo en relación con otras facturas que no hayan sido objeto del presente pronunciamiento, al quedar afectadas por la nulidad ya dictaminada.

6. Para finalizar, este Consejo Consultivo no puede dejar de señalar que, al igual que lo hemos indicado así en otros pronunciamientos anteriores (por todos, Dictámenes 119 y 120/2024, de 7 de marzo, y 202/2024, de 24 de abril), del examen del expediente se desprende que la finalidad del procedimiento de revisión de oficio en este caso es el pago de unas facturas. En casos como el que analizamos, el procedimiento de revisión de oficio no sirve a los fines que le son propios, haciéndose un uso fraudulento del mismo e incurriéndose en una clara desviación de poder (art. 70.2, párrafo segundo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

En efecto, cuando lo que se persigue a través de la revisión de oficio no es, principalmente, la depuración del ordenamiento jurídico -tratando de expulsar de éste aquellos actos firmes en vía administrativa que adolezcan de vicios especialmente graves y determinantes de su nulidad de pleno derecho-, sino su instrumentalización, es decir, su utilización como mecanismo que permita soslayar todas aquellas circunstancias que impiden hacer efectivo el pago de facturas debidas a los contratistas (*v.gr.,* levantamiento de los posibles reparos de la Intervención), nos encontramos ante un uso fraudulento o, cuanto menos, abusivo de dicha potestad revisora, lo que opera como límite a la revisión de oficio (art. 110 LPACAP).

Como hemos repetido en otras ocasiones, este Consejo Consultivo dictamina, entre otras cuestiones y conforme a su Ley reguladora, revisiones de oficio de actos preparatorios y de adjudicación de contratos, por lo que la utilización -y, en muchos casos, reiteración- de procedimientos de revisión de oficio con el fin de pagar «*facturas*», vulnera la finalidad de la revisión de oficio en los estrictos términos en que ésta ha de interpretarse (entre otros, Dictámenes 412/2023, de 19 de octubre, 452/2023, de 7 de noviembre, 499/2023, de 7 de diciembre o 11/2024, de 11 de enero).

En definitiva, cabe señalar que la prestación de los servicios y el abono de las correspondientes facturas a través de la declaración de nulidad de contratos por no cumplir las formalidades legalmente establecidas, en ningún caso, puede erigirse como forma habitual de contratación por parte de las Administraciones públicas, eludiendo la tramitación del oportuno procedimiento de contratación donde se respeten los principios de publicidad y concurrencia que fundamentan la regulación de los contratos administrativos.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se declara la nulidad del contrato del servicio de limpieza de la segunda planta del edificio (...), en Las Palmas de Gran Canaria, durante el mes de mayo de 2026, prestado por la empresa (...), se considera que es conforme a Derecho, dictaminándose favorablemente, sin perjuicio de la observación señalada en el Fundamento I.5 y las advertencias indicadas en el Fundamento IV de este Dictamen.